

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2021/87

Karar Sayısı : 2024/28

Karar Tarihi : 1/2/2024

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 131 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 29/6/2021 tarihli ve (76) numaralı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 6. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (4) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 607. maddesinin (3) numaralı fıkrasında yer alan "...ikiden..." ibaresinin "...dörtten..." şeklinde değiştirilmesinin,

B. 9. maddesiyle (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne eklenen 614/A maddesinin,

C. 12. maddesiyle;

1. Ekli (1) Sayılı Liste'de yer alan kadronun iptal edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in Türkiye İstatistik Kurumu bölümünden çıkarılmasının,

2. Ekli (2) Sayılı Liste'de yer alan kadronun ihdas edilerek (2) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in Türkiye İstatistik Kurumu bölümüne eklenmesinin,

iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebi.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK) iptali talep edilen kuralların da yer aldığı:

A. 6. maddesiyle (4) numaralı CBK'nın ibare değişikliği yapılan fıkranın da yer aldığı 607. maddesi şöyledir:

"Danışma kurulları, özel ihtisas komisyonları ve inceleme araştırma grupları

MADDE 607 – (1) Sayım, araştırma ve proje çalışmalarında ihtiyaç duyulan konularda gerçek ve tüzel kişilerin uzmanlık, deneyim ve görüşlerinden yararlanmak, en son bilimsel teknik ve yöntemlerin uygulamaya aktarılmasını sağlamak amacıyla danışma kurulları oluşturulabilir.

(2) Kurumun hizmet birimlerinde, gerektiğinde sürekli veya geçici özel ihtisas komisyonları ve inceleme araştırma grupları kurulabilir.

*(3) Danışma kurullarında, özel ihtisas komisyonlarında ve inceleme araştırma gruplarında görev alacaklardan uhdesinde kamu görevi bulunanlara her toplantı günü için bin (1000), uhdesinde kamu görevi bulunmayanlara ise ikibin (2000) gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktar üzerinden ve ayda **dörtten** fazla olmamak üzere 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 29 uncu maddesine göre huzur hakkı ödenir.*

(4) Danışma kurullarında, özel ihtisas komisyonlarında ve inceleme araştırma gruplarında görev alacak Başkanlık personeline herhangi bir ücret ödenmez.”

B. 9. maddesiyle (4) numaralı CBK’ya eklenen 614/A madde şöyledir:

“Kurumun gelirleri

MADDE 614/A- (Ek: RG-30/6/2021-31527-CK-76/9 md.)

(1) Kurumun gelirleri şunlardır:

a) Genel bütçeden yapılacak Hazine yardımları.

b) Taşınır ve taşınmaz malların satışı, kiraya verilmesi ve işletilmesinden elde edilen gelirler.

c) Kurumun tarafsızlığını ve bağımsızlığını etkilemeyecek her türlü bağış, yardım, vasiyet ve sair gelirler.

c) Proje ve araştırma gelirleri.

d) Gelirlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler.

e) Diğer gelirler.”

C. 12. maddesi şöyledir:

“MADDE 12- - Ekli (1) sayılı listede yer alan kadrolar iptal edilerek 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (I) sayılı Cetvelin Türkiye İstatistik Kurumu bölümünden çıkarılmış ve ekli (2) sayılı listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamenin eki (I) sayılı Cetvelin Türkiye İstatistik Kurumu bölümüne eklenmiştir.”

(1) SAYILI LİSTE

KURUMU : TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU

TEŞKİLATI : MERKEZ

İPTAL EDİLEN KADRONUN			
SINIFI	UNVANI	DERECESİ	ADEDİ
GH	I. Hukuk Müşaviri	1	1
TOPLAM			1

(2) SAYILI LİSTE

KURUMU : TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU

TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADRONUN			
SINIFI	UNVANI	DERECESİ	ADEDİ
GH	İstatistik Daire Başkanı	1	1
TOPLAM			1

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI ve İrfan FİDAN'ın katılımlarıyla 22/9/2021 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Murat ÖZDEN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları, dayanan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşünüldü:

A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Çerçevesi ve Yargısal Denetimi

3. Anayasa Mahkemesi CBK'ların anayasal çerçevesini ve yargısal denetimine ilişkin ilkeleri daha önceki kararlarında belirlemiştir. Buna göre CBK'ların yargısal denetiminde öncelikle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci ila dördüncü cümlelerinde belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekmekte olup bu kapsamda düzenlemenin; yürütme yetkisine ilişkin olması, Anayasa'nın İkinci Kısım'ının Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümü'nde yer alan siyasi haklar ve ödevlerle ilgili olmaması, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin olmaması gerekir. Anılan fıkra yönünden herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda ise bu defa CBK'ların içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk

denetimi yapılmalıdır (AYM, E.2019/78, K.2020/6, 23/01/2020, §§ 3-13; E.2019/31, K.2020/5, 23/01/2020, §§ 3-13; E.2018/119, K.2020/25, 11/06/2020, §§ 3-13; E.2018/155, K.2020/27, 11/06/2020, §§ 3-13; E.2018/128, K.2023/159, 28/09/2023, § 9).

B. CBK'nın 6. Maddesiyle (4) Numaralı CBK'nın 607. Maddesinin (3) Numaralı Fıkrasında Yer Alan "...ikiden..." İbaresinin "...dörtten..." Şeklinde Değiştirilmesinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

4. Dava dilekçesinde özetle; kuralın 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye (KHK) 703 sayılı KHK'nın 178. maddesi ile eklenen ek 29. maddesi ile ilgili olduğu, söz konusu düzenlemenin iptali için Anayasa Mahkemesine iptal dava açıldığı, anılan düzenlemenin yok hükmünde olması nedeniyle kuralın da Anayasa'ya aykırı olduğu, (4) numaralı CBK'nın 607. maddesinin kuralın da yer aldığı (3) numaralı fıkrasında sayılan kişilerin kamu görevlisi olarak kabul edilmesi gerektiği, dolayısıyla bu kişilerin mali haklarına yönelik düzenlemelerin Anayasa'nın 128. maddesi gereğince münhasıran kanunla yapılması gerektiği, diğer taraftan kuralın mülkiyet hakkını ilgilendirmesi nedeniyle CBK ile düzenlenmesine imkân bulunmadığı, kuralın yürütme yetkisinin Anayasa'ya ve kanunlara uygun kullanılması ilkesine de aykırı olduğu belirtilerek Anayasa'nın 8., 35., 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

5. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 8., 35. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

6. (2) numaralı CBK'nın 607. maddesinin (1) numaralı fıkrasında sayım, araştırma ve proje çalışmalarında ihtiyaç duyulan konularda gerçek ve tüzel kişilerin uzmanlık, deneyim ve görüşlerinden yararlanmak, en son bilimsel teknik ve yöntemlerin uygulamaya aktarılmasını sağlamak amacıyla Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) bünyesinde danışma kurulları oluşturulabileceği, (2) numaralı fıkrasında TÜİK'in hizmet birimlerinde gerektiğinde sürekli veya geçici özel ihtisas komisyonları ve inceleme araştırma grupları kurulabileceği, (3) numaralı fıkrasında danışma kurullarında, özel ihtisas komisyonlarında ve inceleme araştırma gruplarında görev alacaklardan uhdesinde kamu görevi bulunanlara her toplantı günü için bin (1000), uhdesinde kamu görevi bulunmayanlara ise iki bin (2000) gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktar üzerinden ve ayda dörtten fazla olmamak üzere 375 sayılı KHK'nın ek 29. maddesine göre huzur hakkı ödeneceği, (4) numaralı fıkrasında danışma kurullarında, özel ihtisas komisyonlarında ve inceleme araştırma gruplarında görev alacak TÜİK personeline herhangi bir ücret ödenmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Dava konusu kural da bu düzenlemenin (3) numaralı fıkrasında yer alan "dörtten" ibaresidir.

7. Anayasa Mahkemesi kamu kurum ve kuruluşlarında 375 sayılı KHK'nın ek 29. maddesi kapsamında huzur hakkı ödenmesine ilişkin düzenlemelerin CBK'larla yapılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığı hususunu daha önce

değerlendirmiştir. Bu kapsamda söz konusu ödemelerin ekonomik değer ifade ettiğinden Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın İkinci Bölümü'nde yer alan 35. maddesinde güvenceye bağlanan mülkiyet hakkıyla ilgili olduğuna, dolayısıyla buna yönelik düzenlemelerin Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca CBK ile düzenlenemeyecek yasak alanda kaldığına hükmetmiştir (AYM, E.2018/123, K.2022/138, 9/11/2022, §§161-166; E.2020/54, K.2022/165, 29/12/2022 § 50; E.2022/138, K.2023/134, 26/07/2023, § 20).

8. TÜİK uhdesinde bulunan danışma kurullarında, özel ihtisas komisyonlarında ve inceleme araştırma gruplarında görev yapacaklara ayda dörtten fazla olmamak üzere huzur hakkı ödenmesine ilişkin düzenleme öngören dava konusu kural yönünden, belirtilen karardan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

9. Kaldı ki 375 sayılı KHK'nın 27/12/2023 tarihli ve 7491 sayılı Kanun'un 75. maddesi ile değişik ek 29. maddesinde, danışma kurulu, komisyon, heyet, komite ve benzeri organlarda görev alanlara *ayda dördü geçmemek üzere* her bir toplantı için (9000) gösterge rakamına kadar Cumhurbaşkanınca belirlenecek gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda tespit edilecek tutarda huzur hakkı ödenebileceği belirtilmiştir.

10. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden kuralın ayrıca konu bakımından yetki yönünden aynı fıkranın birinci, üçüncü ve dördüncü cümleleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

Kural, konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden içerik yönünden incelenmemiştir.

C. CBK'nın 9. Maddesiyle (4) numaralı CBK'ya Eklenen 614/A Maddesinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

11. Dava dilekçesinde özetle; TÜİK'in gelirlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği, bu hususun CBK ile düzenlenmesinin mümkün olmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 7., 73. ve 104. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

12. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 7. ve 73. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

13. Özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkili olan TÜİK'in kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin hususlar (4) numaralı CBK'nın 598. ila 614/A maddelerinde düzenlenmiştir.

14. Anılan CBK'nın iptali istenilen 614/A maddesi, TÜİK'in gelir kalemlerini belirlemektedir. Kurala göre TÜİK'in gelirleri; genel bütçeden yapılacak Hazine yardımları, taşınır ve taşınmaz malların satışı, kiraya verilmesi ve işletilmesinden elde edilen gelirler, TÜİK'in tarafsızlığını ve bağımsızlığını etkilemeyecek her türlü bağış, yardım, vasiyet ve sair gelirler, proje ve araştırma gelirleri, gelirlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

15. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*” denilmiştir. Anayasa'nın anılan maddesinde düzenlenen idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının kanunla düzenlenmesini gerekli kılar. Ancak Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı hükme bağlanmış, dolayısıyla kamu tüzel kişiliğinin CBK ile de kurulmasına açıkça izin verilmiştir. Diğer yandan Anayasa Mahkemesinin 12/6/2020 tarihli ve E.2019/105, K.2020/30 sayılı kararında da belirtildiği üzere anılan fıkra da yer alan “... *kurulur.*” ibaresinin CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin CBK ile düzenlenmesini de içerdiği anlaşılmaktadır. Zira Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki koşullara bağlı olmak kaydıyla kamu tüzel kişiliğinin görevleri, yetkileri ve yapısı gibi unsurların CBK'yla düzenlenemeyeceğinin kabulü, kamu tüzel kişiliğinin CBK'yla kurulmasını mümkün kılan anayasal hükmü işlevsiz, dolayısıyla anlamsız kılabilecektir (anılan kararda bkz. § 45).

16. Bir kamu tüzel kişiliğinin gerçek anlamda kurulduğundan bahsedebilmek için görevleri, teşkilat yapısı gibi unsurların da belirlenmesi gerekmektedir. Teşkilat yapısı, görevleri, çalışma usulü gibi konular düzenlenmeden bir kamu tüzel kişiliğinin faaliyette bulunması düşünülemez. Kamu tüzel kişileri belli bir kamu hizmetini yerine getirmek amacıyla kurulur. Bu hizmetin yerine getirilebilmesi için tüzel kişinin kurulması yeterli olmayıp teşkilat yapısının oluşturulması, görev ve yetkilerinin de belirlenmesi gerekir (AYM, E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020, § 20).

17. Buna karşılık gelirlerinin belirlenmesi hususu bir kamu tüzel kişiliğinin teşkilatlanmasının zorunlu unsurlarından biri olarak kabul edilemez. Bu itibarla kamu tüzel kişiliğinin gelirlerinin belirlenmesi Anayasa'nın CBK ile düzenlenebileceğini özel olarak öngördüğü konulardan değildir (aynı yöndeki kararlar için bkz. AYM, E.2019/87, K.2022/158, 13/12/2022, § 138; E.2020/48, K.2023/11, 25/01/2023, § 78).

18. Kamu tüzel kişiliğini haiz TÜİK'in dava konusu kuralla belirlenen gelirlerinin Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrası uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Bu itibarla kuralda Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı şekilde düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır.

19. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden kuralın ayrıca konu bakımından yetki yönünden aynı fıkranın birinci, ikinci ve dördüncü cümleleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

Kural, konu bakımından yetki yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı görülerek iptal edildiğinden içerik yönünden incelenmemiştir.

Ç. CBK'nın 12. Maddesiyle CBK'ya Ekli (1) Sayılı Listede Yer Alan Kadroların İptal Edilerek (2) Numaralı CBK'nın Eki (I) Sayılı Cetvel'in Türkiye İstatistik Kurumu Bölümünden Çıkarılmasının ve Ekli (2) Sayılı Listede Yer Alan Kadroların İhdas Edilerek (2) Numaralı CBK'nın Eki (I) Sayılı Cetvel'in Türkiye İstatistik Kurumu Bölümüne Eklenmesinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

20. Dava dilekçesinde özetle; I. Hukuk Müşaviri ve İstatistik Daire Başkanı kadrosundaki personelin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevleri yerine getirdikleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri açısından kadronun bunların aylık ve ödenekleri ile diğer özlük hakları ile ilgili olduğu, dolayısıyla kadroya ilişkin bir hususun kanunla düzenlenmesi gerektiği, bu hususta CBK ile düzenleme yapılamayacağı, kuralla kadroya ilişkin bir hususta düzenleme yapıldığından bu durumun yasama yetkisinin devredilmezliği, kaynağını Anayasa'dan almayan bir yetkinin kullanılamayacağı, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa'ya uygun olarak kullanılması ve kuvvetler ayrılığı ilkeleri ile de bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11., 104. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

21. Dava dilekçesinde konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 8., 11. ve 128. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden bu husustaki inceleme anılan fıkra kapsamında yapılacaktır.

22. Kural, İstatistik Daire Başkanı kadrosu ihdasını ve bu kadronun (2) numaralı CBK'nın eki (I) Sayılı Cetvel'in Türkiye İstatistik Kurumu bölümüne eklenmesini, I. Hukuk Müşaviri kadrosunun ise iptal edilerek (2) numaralı CBK'nın eki (I) Sayılı Cetvel'in Türkiye İstatistik Kurumu bölümünden çıkarılmasını öngörmektedir.

23. Anayasa Mahkemesi bakanlıkların ve bağlı kuruluşlarının, CBK ile kurulan kamu tüzel kişiliklerinin, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların kadrolarının ihdası ve iptaline ilişkin düzenlemelerin CBK'larla yapılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığı hususunu daha önceki bazı kararlarında değerlendirmiştir. Bu kapsamda söz konusu kurum ve kuruluşların kadrolarının ihdası ve iptaliyle ilgili düzenlemelerin idarenin teşkilat yapısı ile ilgili olup yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu, Anayasa'da CBK ile düzenlenmesi

yasaklanan haklar ve ödevlerle ilgisinin bulunmadığı ve Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci fıkrasının "*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*" ile Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasının "*Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurur.*" şeklindeki hükümleriyle bağlantılı olarak Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönünün de bulunmadığı ifade edilmiştir (AYM, E.2020/8, K.2021/25, 31/3/2021, §§ 17-22; E.2021/50, K.2021/89, 16/12/2021, §§ 18-23; E.2021/91, K.2021/106, 30/12/2021, §§ 19-25; E.2018/119, K.2020/25, 11/6/2020, §§ 27, 28; E.2022/37, K.2023/44, 9/3/2023, §§ 9,10; E.2022/36, K.2023/84, 04/05/2023, § 7).

24. TÜİK'e İstatistik Daire Başkanı kadrosu ihdas edilmesini ve TÜİK'e ait I. Hukuk Müşaviri kadrosunun iptal edilmesini öngören, dolayısıyla TÜİK'in teşkilat yapısıyla ilgili bir düzenleme getiren dava konusu kural yönünden, belirtilen kararlardan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

25. Bu itibarla kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırı bir düzenleme içermemektedir.

26. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesinde "*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*" denilmiştir. Buna göre CBK'ların anılan Anayasa hükmü yönünden denetimi yapılırken CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade eden, bu bağlamda karşılaştırmaya esas olabilecek, daha önce kabul edilmiş bir kanun hükmünün bulunup bulunmadığının tespit edilmesi gerekir.

27. Kuralla aynı alanda hüküm ifade eden karşılaştırmaya esas olabilecek nitelikte, kanunla yapılan herhangi bir düzenleme tespit edilememiştir. Bu itibarla kuralın kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

28. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Kenan YAŞAR bu görüşe katılmamışlardır.

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

29. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

30. Hukuk devletin temel unsurlarından biri *belirlilik* ilkesidir. Anayasa Mahkemesinin yerleşik kararlarına göre anılan ilke, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olmasını gerektirmektedir.

31. Anılan ilkenin yürütmenin asli düzenleyici işlemi niteliğinde olan CBK'lar bakımından da geçerli olduğunda şüphe bulunmamaktadır.

32. Kuralla TÜİK'e İstatistik Daire Başkanı kadrosu ihdas edilmiş ve TÜİK'e ait I. Hukuk Müşaviri kadrosu iptal edilmiştir. İhdas ve iptal edilen kadro ve sayıları açık, net ve anlaşılır bir şekilde düzenlendiğinden kuralda belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine aykırılık bulunmamaktadır.

33. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

34. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İltüzüğü'nün belirli kurallarının iptali, diğer kurallarının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

35. 29/6/2021 tarihli ve (76) numaralı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (4) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 607. maddesinin değiştirilen (3) numaralı fıkrasında yer alan "...dörtten..." ibaresinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan aynı fıkra da yer alan "...ve ayda ...fazla olmamak üzere..." ibarelerinin 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptali gerekir.

V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

36. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İltüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*" denilmekte, 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmak suretiyle Anayasa Mahkemesinin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

37. 29/6/2021 tarihli ve (76) numaralı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 9. maddesiyle (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne eklenen 614/A maddesinin iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince bu madde ve ibareye ilişkin iptal hükümlerinin kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VI. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

38. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

29/6/2021 tarihli ve (76) numaralı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 6. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (4) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 607. maddesinin (3) numaralı fıkrasında yer alan "...ikiden..." ibaresinin "...dörtten..." şeklinde değiştirilmesine yönelik yürürlüğün durdurulması talebinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 9. maddesiyle (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne eklenen 614/A maddesine yönelik iptal hükmünün yürürlüğe girmesinin ertelenmesi nedeniyle bu maddeye ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE,

C. 12. maddesiyle;

1. Ekli (1) Sayılı Liste'de yer alan kadronun iptal edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in Türkiye İstatistik Kurumu bölümünden çıkarılmasına,

2. Ekli (2) Sayılı Liste'de yer alan kadronun ihdas edilerek (2) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in Türkiye İstatistik Kurumu bölümüne eklenmesine,

yönelik iptal talepleri 1/2/2024 tarihli ve E.2021/87, K.2024/28 sayılı kararla reddedildiğinden bu çıkarmaya ve eklemeye ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

1/2/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VII. HÜKÜM

29/6/2021 tarihli ve (76) numaralı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin;

A. 6. maddesiyle 15/7/2018 tarihli ve 30479 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (4) numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 607. maddesinin (3) numaralı fıkrasında yer alan;

1. "...ikiden..." ibaresinin "...dörtten..." şeklinde değiştirilmesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. "...ve ayda..." ve "...fazla olmamak üzere..." ibarelerinin 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALLERİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 9. maddesiyle (4) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne eklenen 614/A maddesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

C. 12. maddesiyle;

1. Ekli (1) Sayılı Liste'de yer alan kadronun iptal edilerek 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in Türkiye İstatistik Kurumu bölümünden çıkarılmasının,

a. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Kenan YAŞAR'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

b. İçeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. Ekli (2) Sayılı Liste'de yer alan kadronun ihdas edilerek (2) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in Türkiye İstatistik Kurumu bölümüne eklenmesinin,

a. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Kenan YAŞAR'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

b. İçeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

1/2/2024 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. (76) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK) 12. maddesiyle ekli (1) sayılı listede yer alan kadroların iptal edilerek (2) numaralı CBK'nın eki (I) sayılı cetvelin Türkiye İstatistik Kurumu bölümünden çıkarılmasının ve ekli (2) sayılı listede yer alan kadronun ihdas edilerek (2) numaralı CBK'nın eki (I) sayılı cetvelin ilgili bölümüne eklenmesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmiştir.

2. Anayasa Mahkemesinin 2018/119 esas sayılı kararına ilişkin muhalefet şerhinde açıkladığımız üzere, kamu kurum ve kuruluşlarında kadro ihdasına ve iptaline yönelik hususlar bütçe hakkıyla ilgisi, başta mülkiyet hakkı olmak üzere temel hak ve hürriyetlere ilişkin olması ve münhasıran kanunla öngörülen bir konu olması nedeniyle CBK ile düzenlenemez. Dolayısıyla bu yönde düzenleme yapan CBK hükümleri Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırılık teşkil eder (bkz. AYM, E.2018/119, K.2020/25, 11/06/2020, *Karşioy Gerekçesi*, §§ 14-36; E.2020/48, K.2023/11, 25/01/2023, *Karşioy Gerekçesi*, § 7). Bu gerekçeler kadro iptali ve ihdası öngören dava konusu CBK hükmü için de geçerlidir.

3. Açıklanan gerekçelerle dava konusu kuralın konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğunu düşündüğümden red yönündeki çoğunluk kararına katılmıyorum.

Başkan
Zühtü ARSLAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

CBK'nın iptal talebine konu edilen 12. maddesinde; ekli 1 sayılı listede yer alan kadroların iptal edilerek 2 sayılı CBK'nın eki I sayılı cetvelin Türkiye İstatistik Kurumu bölümünden çıkartıldığı ve ekli 2 sayılı listede yer alan kadroların ihdas edilerek 2 numaralı Kararnamenin eki I sayılı Cetvelin ilgili bölümüne eklendiği belirtilmektedir. Benzer düzenlemelere ilişkin olarak daha önce Mahkememizce incelenen E. 2021/91 - K. 2021/106 sayılı, yine 2020/29 E. – 2022/155 K. sayılı ve 2018/149 E. – 2022/163 sayılı kararlarda yazdığım karşıoy gerekçelerim burada da geçerlidir.

Sonuç olarak münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken hususların CBK ile düzenlenmesinin konu bakımından Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olması nedeniyle iptali gerektiği görüşündeyim.

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Esas Sayısı : 2021/87

Karar Sayısı : 2024/28

KARŞIOY GEREKÇESİ

Daha önce benzer kurallar yönünden yazdığım karşıoy gerekçelerinden hareketle dava konusu kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırılık oluşturduğu düşüncesiyle çoğunluk kararına katılmadım.

Üye
Engin YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

(76) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 12. maddesinin Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

Red kararının gerekçesinde; kadroların ihdası ve iptali konusundaki düzenlemelerin idarenin teşkilât yapısına ve dolayısıyla yürütme yetkisine ilişkin olduğu, Anayasada CBK ile düzenlenmesi yasaklanan haklar ve ödevler ile ilgisinin bulunmadığı, Anayasanın 106. ve 123. maddelerinin son fıkraları ile bağlantılı olarak 104. maddenin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü olmadığı gibi daha önce kanunlarda da açıkça düzenlenmediği, bu nedenlerle konu yönünden Anayasanın 104. maddesine aykırı olmadığı belirtilmiştir.

CBK'nın 12. maddesinde, ekli listelerdeki kadroların iptal ve ihdas edilerek (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında CBK'nın eki (I) sayılı Cetvelin ilgili bölümünden çıkarıldığı ve eklendiği hükme bağlanmıştır.

Bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının ihdası ve iptalinin kanunla düzenlenmesi gerektiğinden, çoğunluğun red gerekçelerinde atıf yapılan kararlara ilişkin olanlar da dâhil olmak üzere daha önceki karşıoy gerekçelerimde ayrıntılı olarak açıklanan sebeplerle mezkûr kuralların Anayasaya aykırı olmadığı yönündeki çoğunluk görüşüne katılmam mümkün olmamıştır (örn. olarak bkz. 11/6/2020 tarihli ve E.2018/119, K.2020/25 sayılı; 12/6/2020 tarihli ve E.2019/105, K.2020/30 sayılı; 30/12/2020 tarihli ve E.2019/71, K.2020/82 sayılı; 31/3/2021 tarihli ve E.2020/8, K.2021/25 sayılı; 16/12/2021 tarihli ve E.2021/50, K.2021/89 sayılı; 30/12/2021 tarihli ve E.2021/91, K.2021/106 sayılı; 9/3/2023 tarihli ve E. 2022/37, K. 2023/44 sayılı kararlara ilişkin karşıoy gerekçelerim).

Yukarıda belirtilen sebeplerle, anılan kuralın konu bakımından yetki yönünden Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasına aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun red kararlarına karşıyım.

Üye
M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 29/6/2021 tarihli ve (76) numaralı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 12. maddesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine ilişkin karara katılmamaktayım.

2. İptali talep edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmünde kadro iptali ve ihdasına ilişkin düzenleme yer almaktadır.

3. Dava konusu kuralda "konu bakımından yetki" boyutu ile Anayasa'ya uygunluk denetiminde Mahkememiz çoğunluğunca Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına bir aykırılık bulunmadığı kanaatine ulaşılsa da kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırı olduğu için iptali gerekmektedir.

4. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kadro ihdası konusunu düzenleyen bir kurala ilişkin Anayasa Mahkemesinin daha önce verdiği bir kararda bu konunun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesinin Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiği görüşünde olduğundan Mahkememiz çoğunluğunun iptal isteminin reddi yönündeki kanaatine katılmamıştım (Bkz.: E. S.: 2018/119, K. S.: 2020/25, K. T.: 11/06/2020 §§ 6-22, 27-31, 33). Aynı hukuki gerekçelerin kadro ile ilgili düzenlemelerin yer aldığı dava konusu (76) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerinde de geçerli olduğu kanaatindeyim.

5. Dolayısıyla E. S.: 2018/119, K. S.: 2020/25 sayılı kararın karşıoyunda yer verdiğim gerekçelerle (76) numaralı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 12. maddesinin Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı olması nedeniyle iptali gerektiği kanaatinde olduğum için çoğunluk görüşüne katılmamaktayım.

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

KARŞI OY GEREKÇESİ

Mahkememiz çoğunluğu (76) numaralı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK);

12. maddesiyle Ekli (1) sayılı listede yer alan kadronun iptal edilerek 10/07/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) numaralı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Eki (I) sayılı Cetvel'in Türkiye İstatistik Kurumu Bölümünden çıkarılmasının ve Ekli (2) sayılı Listede Yer Alan Kadroların İhdas Edilerek (2) CBK'nın Eki (I) sayılı Cetvel'in Türkiye İstatistik Kurumu Bölümüne eklenmesine ilişkin düzenlemenin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir. Aşağıda açıklanan nedenlerle bu karara katılma imkânı olmamıştır.

1. Kural ile yapılan kadro iptali ve kadro ihdasına yönelik düzenlemenin muhatabı olan Türkiye İstatistik Kurumu personellerinin Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen memur veya diğer kamu görevlisi niteliğine haiz oldukları konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır.

2. Kamu görevlilerinin görev ve yetkilerinin düzenlenmesi ile kadro ihdası ve iptaline ilişkin bir kural getirmek ile mevcut bir kuralı yürürlükten kaldırmak arasında bir fark bulunmamaktadır. Anayasa'nın 128. Maddesi uyarınca bu tür düzenlemelerin kanunla yapılması gerekmektedir.

3. Açıklanan nedenle kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır.

Üye
Kenan YAŞAR